



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Los casos de división municipal de General Sarmiento y Morón

María de los Ángeles Ferreyra

Tutor: Mg. Facundo Gabriel Galván

Fecha de Entrega: 22 de mayo de 2018





Introducción

La presente investigación pone su foco en los procesos de división municipal en la Provincia de Buenos Aires. Los fenómenos de división, implican a su vez, la creación de nuevos distritos y la desaparición o escisión de otros. Esta cuestión resulta relevante, no sólo para el debate constante acerca del tamaño de los municipios que deben o no ser fragmentados, sino también respecto de los intereses electorales para dividirlos. Es por ello que se buscará responder al siguiente interrogante: ¿qué tipo de relación se da entre las estrategias de resolución de conflictos y las disputas al interior del partido político del Gobernador, y los procesos de división municipal en la Provincia de Buenos Aires?

En la actualidad, existen distritos bonaerenses que albergan cantidades de electores superiores a algunas provincias argentinas. La Matanza, se erige como el caso de mayor resonancia, con un total de 1.087.353 de electores¹. Esta cifra da cuenta del volumen de recursos que moviliza el distrito. Su actual intendenta Verónica Magario, perteneciente al Partido Justicialista, es opositora tanto al gobierno nacional como al provincial, encabezado por María Eugenia Vidal de la alianza electoral Cambiemos.

En ese contexto es que, en el año 2016, el jefe del bloque Generación para un Encuentro Nacional (GEN) de la Cámara de Diputados provincial, Marcelo Díaz, presentó un proyecto para dividir a La Matanza en cuatro municipios. Sin embargo, al momento de escribirse este trabajo el proyecto no había prosperado.

El antecedente inmediato se remonta a los años noventa, en los que el entonces Gobernador Eduardo Duhalde, llevara a cabo el programa Génesis 2000. En el mismo fueron divididos una serie de municipios del Conurbano que poseían grandes dimensiones. En este sentido, era esperable que el impulsor de un proyecto de división municipal, que busca debilitar un distrito en términos

¹Total de electores para elecciones legislativas año 2017 en cargos municipales, disponible en Página Web de "Buenos Aires Provincia" (<http://municipales2017.gba.gob.ar/escrutinio/dat02/DCO02061M.htm>)



de beneficiarse de determinados nuevos bastiones electorales, fuera un Gobernador o Diputado que no compartiera el mismo color político con el Intendente del mismo.

A pesar de ello, a diferencia del proyecto presentado para la división de La Matanza, en esta tesis serán abordados casos, dentro del programa Génesis 2000, donde la propuesta de división fuera impulsada por un Gobernador del mismo color político que los intendentes de los mismos. De esta forma se plantea, que es fundamental analizar qué tipo de relación se observa entre los procesos de división municipal y los conflictos al interior del partido de un Gobernador del mismo color político. Es por todo ello que los casos a revisar son los de las divisiones de los Municipios de General Sarmiento y Morón en el marco del programa "Génesis 2000" de 1994.

En este punto, es posible afirmar que las divisiones municipales no son fenómenos políticos sobre los cuales nuestra disciplina haya puesto aún gran atención. Cabe destacar el trabajo de Alles y Rubio (2011) que abordan los procesos de descentralización a partir de la irrupción de demandas de división municipal. Sin embargo, a diferencia de esta tesis, no apuntan a explicar los procesos mediante los cuales efectivamente se producen las divisiones.

Al haber introducido en el presente análisis, las disputas en el seno del partido del Gobernador, es posible encontrar en la literatura una línea de investigación que ha abordado a los Gobernadores en Argentina como agentes administradores de poder y de disciplina partidaria, y que ha examinado a ésta última en los ámbitos legislativos (Jones y Wang, 2007; Tchintian, 2009; Almaraz, 2010). Este abordaje reconoce el poder de los líderes provinciales en la nominación de las listas de candidatos, en su injerencia en el Congreso Nacional y en su influencia en la agenda presidencial.

Otra línea de investigación ha trabajado con las estrategias de los grupos intrapartidarios en la escena provincial, y se ocupa de los conflictos y disidencias al interior de los partidos, en especial del caso peronista (Levitsky, 2005; Leiras, 2007; Galván, 2011). Ciertamente esta última perspectiva no apunta al planteo que esta tesis aborda, de los procesos de división municipal, sino que provee de información sobre la dinámica de los grupos internos en los



partidos políticos, y de sus estrategias de negociación, competencia o disputa. Lo que aquí se considera, justamente, es que existe evidencia suficiente para afirmar que la generación de disciplina al interior de los partidos y el fenómeno de división municipal son procesos que, en algunos casos, han confluído. Es decir, que la creación nuevos municipios ha sido utilizada como herramienta para construir disciplina, o bien para la resolución de disputas intrapartidarias.

Es claro que las divisiones de General Sarmiento y Morón no han sido las únicas divisiones que se produjeron por medio del programa Génesis 2000. También sufrieron divisiones el Municipio de Esteban Echeverría (en el conurbano) y Magdalena (en el interior de la Provincia). El objetivo formal del programa era el análisis y la corrección del desequilibrio demográfico existente en algunos municipios. Y, en lo que respecta a este punto, tanto General Sarmiento como Morón encabezaban el listado de municipios con grandes desequilibrios demográficos.

Por su parte, esta tesis tomará un diseño metodológico cualitativo de tipo exploratorio, ya que la disciplina aún no ha abordado en profundidad el problema aquí presentado (de la vinculación entre la disciplina intrapartidaria y las divisiones municipales) y se requiere, por ello, una primera aproximación que precise el estado actual de la misma. Para ello serán utilizadas las entrevistas en profundidad como herramienta de recolección de datos, por medio de ellas se ha buscado enriquecer el análisis de un complejo escenario de eventos y actores que intervinieron en este proceso.

En ese sentido, esta tesis cuenta con testimonios de protagonistas que han sido parte de los procesos, o bien que los han contemplado en forma contemporánea y activa. Asimismo, se indaga de manera minuciosa el aporte que los medios de comunicación que cubrieron el proceso y, también, de los diarios de las sesiones en las que fueron discutidos los proyectos de ley que cristalizaron este proceso.

La presente investigación se estructurará de la siguiente manera, en primer lugar, se presenta en la discusión de antecedentes acerca de cómo la disciplina ha abordado estos procesos políticos. A continuación, se trabaja en un marco teórico para el análisis de la información de los casos de división



municipal. Luego, se revisan las principales características del régimen municipal en la provincia de Buenos Aires que afectan al fenómeno de división y se examinan el contenido y disposiciones del mencionado programa Génesis 2000 de los años noventa. Posteriormente se abordan los casos históricos de divisiones municipales, el del municipio General Sarmiento y el de Morón.

A la hora realizarlo, en ambos son introducidas las situaciones y características iniciales de los municipios, y se revisa si existieron antecedentes que pudieran dar cuenta del surgimiento del proceso de división. Posteriormente, se presentarán a los actores principales, el intendente y los dirigentes locales del PJ. Se revisa el marco legal en el que se ha llevado a cabo la división del municipio y se busca entender la relación entre estos actores y el Gobernador Duhalde, el rol que jugó cada uno de ellos, los posibles enfrentamientos que se hayan producido, y el destino de los dirigentes involucrados. Luego de ello, se realizará un análisis comparativo entre ambos casos y se desarrollarán las conclusiones del presente trabajo. Por último se presenta la bibliografía consultada y un anexo con las desgrabaciones de las entrevistas utilizadas para esta tesis.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



Capítulo 1. Discusión de antecedentes

La división de Municipios en la Provincia de Buenos Aires se encuentra entre los procesos políticos que han recibido hasta la actualidad poca atención por parte de la Ciencia Política. El fenómeno por el cual una unidad política al interior de la Provincia más extensa, más poblada y más relevante en términos políticos, se conforma, se escinde o desaparece no ha tenido un estudio amplio por parte de la literatura.

A pesar de ello, es posible encontrar el trabajo realizado por Alles y Rubio (2011) que exploran las condiciones en las que se presentaron las demandas de división municipal y aventuran una serie de respuestas posibles, que testean de modo cuantitativo. Reconocen cuatro perspectivas, la primera considera que las demandas de división se deben a una disputa entre los sectores productivos que luchan por el poder al interior del Municipio. La segunda, se centra en la cuestión de la superficie territorial y el tamaño de la población en relación con el desempeño de la representación política. La tercera, apunta a la competencia entre localidades pertenecientes al Municipio, y la última, señala la posibilidad de que sea la dinámica de la competencia entre partidos políticos que caracterizan al Municipio la responsable de los reclamos de división. Asimismo, es posible que la existencia de estos tópicos no sea excluyente sino de coexistencia mutua.

En su trabajo, los autores diseñan una base de datos, que toma a cada municipio como una unidad de análisis. Incluyen una serie de factores territoriales, políticos y estructurales, que son contrastados en los casos de reclamos de división registrados. Los primeros hacen referencia al tamaño y la relación entre las localidades de los Municipios donde aparecen los reclamos. Los segundos, a las características de la competencia entre partidos políticos, la alternancia entre los mismos y la presencia de partidos vecinales. Los últimos, a los niveles productivos y agropecuarios del Municipio.

En sus conclusiones Alles y Rubio (2011) consideran que los reclamos son más probables en relación a las dimensiones de los municipios, y se refuerzan cuando se produce una distancia entre el elector y el representante,



que se percibe en los casos de segundas localidades urbanas donde la primera no es demasiado grande. También reconocen, que la probabilidad aumenta donde existen mayor cantidad de partidos con presencia. El trabajo de los autores se concentra en las demandas de división, sin introducirse en los casos donde el proceso de división efectivamente se produjo. No obstante, destacan que como elemento crucial para el avance de estos reclamos se encuentra el apoyo que brinde el gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Y que la intervención de este último será más probable en los casos donde el municipio se encuentre bajo el predominio de un partido político opositor al del gobernador.

Al mencionar al gobernador, es posible preguntarse por la literatura que hace referencia éste. El rol de los jefes provinciales en Argentina, posee una extensa literatura. Carolina Tchintian (2009) realiza una revisión teórica de la forma en que se ha abordado el papel de los gobernadores, destaca que existen al menos dos enfoques a la hora de analizar el impacto de estos actores en la agenda del Congreso Nacional. El primero, pone su atención en el resultado de las votaciones nominales de los legisladores, y desarrolla la denominada "Teoría del Cartel" que considera que los gobernadores controlan las carreras políticas de los legisladores, dado que las mismas se basan en el plano provincial, y que es desde este ámbito que se produce una transferencia de poder de los liderazgos provinciales al liderazgo nacional. Asimismo, la autora hace referencia a que la evidencia empírica acerca de las votaciones nominales en el Congreso no ha podido acompañar la premisa de que son los gobernadores quienes determinan la agenda legislativa. Sin embargo, desde este enfoque se argumenta que aquellos ejercen más bien su influencia a través de los procedimientos y reglas sujetos al ámbito legislativo.

El segundo enfoque mencionado, trata del análisis de los procesos legislativos, entre los que se destaca la sanción de una de las leyes más relevantes del año a año, como lo es la ley de presupuesto nacional. Tchintian destaca que esta mirada da cuenta del éxito con el cual los legisladores obtienen por medio de la negociación beneficios para sus provincias a cambio del voto afirmativo a las políticas propuestas por el Poder Ejecutivo Nacional. La autora concluye su investigación afirmando que los gobernadores poseen



intereses y preferencias, y persiguen beneficios a través de sus decisiones. Por ello, es necesario avanzar hacia una nueva línea de investigación que los reconozca como más que un determinante del voto en el Congreso, específicamente como actores de veto informales que influyen en la política nacional, y cuyo accionar es cambiante en el tiempo y heterogéneo.

Por su parte, Gabriela Almaraz (2010) analiza el rol de los gobernadores en Argentina a partir de sus carreras políticas. Considera el supuesto de reelección, y pone a prueba el mismo de acuerdo a la búsqueda de la modificación de las oportunidades. Esto permite la continuidad en el cargo, a través de cambios institucionales. La autora enumera tres tipos de poderes que poseen los gobernadores, uno institucional dada la autonomía para redactar una constitución provincial, sancionar sus propias normas y elegir a sus representantes. Otro partidario, a partir de su liderazgo de partido de acuerdo a la autonomía del aparato partidario subnacional y su influencia en el futuro de los políticos provinciales. Y por último, un poder económico por la descentralización del gasto y la discrecionalidad existente en el gasto público. Así concluye en que los gobernadores son luego del presidente de la Nación los funcionarios más poderosos.

En este sentido, la autora asume el supuesto de la existencia de un tipo de ambición política reeleccionista orientada al ámbito subnacional. Para poder satisfacer esta ambición, los gobernadores deben crear las oportunidades políticas que lo permitan. Y dado que, en Argentina, al año 1983 ninguna provincia admitía la reelección, los procesos de reforma constitucional emergen como los elementos claves para contrastar este supuesto. Luego del análisis de la evidencia empírica, Almaraz concluye que en los procesos de reforma constitucional que buscaron incorporar la figura de la reelección del gobernador existe una relación en la distancia entre el contingente legislativo del Poder Ejecutivo provincial y el tipo de mayoría requerida para iniciar dicho proceso de reforma. Sin embargo, también es posible encontrar casos de estrategias determinadas y casos donde fue necesario incorporar el análisis de particularidades históricas.



Mark Jones y Wonjae Hwang (2007) aplican la Teoría del Cartel ya mencionada entre los enfoques que Tchintian expone, y afirman que los gobernadores delegan poder en el jefe del partido mayoritario, es decir, el presidente de la Nación a cambio de recursos. Lo que permite el manejo de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo Nacional. Definen a los gobernadores como las piedras angulares del congreso argentino, y buscan explicar procesos como la aplicación de políticas neoliberales en la Argentina de los años noventa por medio de los incentivos y la influencia de los jefes provinciales, y no únicamente como resultado de un único liderazgo nacional por parte del presidente.

A pesar de su relevancia, el análisis de la literatura acerca del poder de los gobernadores expuesto hasta aquí, no permite incorporar herramientas para el abordaje de los procesos de división municipal. Sin embargo, existe una línea de investigación que pone su foco en la disciplina partidaria desde la perspectiva de los grupos intrapartidarios y las estrategias que éstos desarrollan para salvar sus disputas.

En este sentido George Tsebelis (2007) desarrolla su modelo por medio de la noción de *veto player*, como actores de los cuales en el escenario institucional se requiere su acuerdo para tomar decisiones políticas. La ausencia del potencial necesario para llevar a cabo políticas es denominada por el autor como estabilidad de las políticas, y es un factor que lleva a la inestabilidad de gobierno o de régimen. Por ende, el número, la incongruencia y la cohesión de cada *veto player* aumenta la mencionada estabilidad. El autor llama a los partidos que son parte de la coalición de gobierno como actores de veto partidarios, e identifica dos situaciones donde no son necesarios a la hora de tomar decisiones: “gobiernos minoritarios” y “gobiernos mayoritarios sobredimensionados”. El número de cada *veto player* partidarios depende del sistema de partidos de cada país, en cambio, el número de *veto player* institucionales es fijado desde la Constitución Nacional.

Los actores de veto son aquellos que pueden obstaculizar la adopción de una política y aparecen distintas categorías en los diferentes sistemas políticos, que implican que el número de actores de veto se modifique según el tema.



Asimismo, la congruencia de los actores se incrementa a medida que la distancia que existe entre ellos disminuye. Por su parte, la mayor cohesión de cada *veto player* generará una mayor estabilidad de las políticas. Al enfocarse en los partidos políticos esta cohesión no necesariamente se encuentra ligada a la distancia ideológica, el autor diferencia la cohesión de la disciplina partidaria.

Desde esta perspectiva se considera que la disciplina partidaria corresponde a la capacidad del partido de lograr controlar los votos de sus miembros en el Congreso, y en cambio, la cohesión hace referencia a la diferencia de posiciones que preexisten antes del debate al interior del partido y a la votación en el Parlamento. La cohesión a su vez, es condicionada por el tamaño del propio actor de veto, la forma que adquiere el sistema electoral, y el tipo de régimen. El autor hace referencia a su vez a las condiciones que hacen probable el cambio, ya que a mayor número de actores de veto es menor el impacto de cada uno de ellos. La relación existente entre la estabilidad de las políticas y la inestabilidad de gobierno, muestra que a raíz de la primera se produce una situación de inmovilidad que lleve a que los agentes sociales y políticos busquen el reemplazo del gobierno por medios constitucionales, o en el caso de que estos métodos no sean posibles, a la inestabilidad de régimen.

La diferenciación que realiza el autor sobre cohesión y disciplina partidaria da cuenta de la frecuencia en que esta última es esgrimida para explicar la labor de los partidos políticos en el Congreso, ya que está enfocada especialmente en el ámbito legislativo. Sin embargo, el concepto de cohesión que Tsebelis elabora aplicada a los partidos políticos busca orientarse a las estrategias que desarrollan estos en su interior para dirimir los conflictos políticos.

Siguiendo este hilo, Marcelo Leiras (2007) explora el comportamiento interno de los partidos políticos en Argentina entre la segunda presidencia de Carlos Menem y la presidencia de Néstor Kirchner. En primera instancia, pone énfasis en que los partidos, en tanto organizaciones, se componen del resultado de las decisiones que toman los individuos que los componen, con el objetivo de distribuir tareas y gracias. Por otro lado, recuerda la territorialización de la